

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2023. 3. 13.
No. 908



발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr

김중은 국토연구원 도시연구본부 연구위원
유재성 국토연구원 도시연구본부 부연구위원
이다예 국토연구원 도시연구본부 부연구위원
이우민 국토연구원 도시연구본부 연구원

개발제한구역 집단취락 해제지역의 계획적 관리방안

주요 내용

- ① 개발제한구역 내 행위제한으로 인한 주민들의 불편 해소와 사유재산권 제약에 대한 보상 차원에서 2001년부터 전국 7대 도시권 내 약 1,800여 개 집단취락을 해제해 옴
- ② 약 1,600개 현존 해제취락에 수립된 지구단위계획의 변경 사유는 주로(약 61%) 도시계획시설 결정 변경으로, 이를 통해 폐지되는 시설은 대부분 공원, 녹지, 도로, 주차장으로 조사됨
- ③ 현존 해제취락 내 전체 건축물 연면적의 61.6%가 지난 20년 동안 새로이 건축되었으며, 신축 건축물의 용도는 소매점(18.1%), 단독주택(16.9%), 제조업소(15.7%) 순으로 높게 나타나 해제 이후 주거지 기능이 상업·업무 및 공업 기능으로 변화 중임
- ④ 따라서, 집단취락 해제지역 내 양호한 정주환경을 유지하고 해제 시 부여된 용도지역에 부합하는 적절한 기반시설을 확보하며 도시계획 변경에 따른 과도한 우발이익 발생을 억제하기 위한 관리방안 마련이 필요

정책제언

- ① (녹지지역 또는 개발제한구역으로 조정 관리) 개발압력이 낮고 지구단위계획의 집행가능성이 없는 경우 주민 동의를 전제로 지구단위계획구역의 결정을 해제하고 녹지지역으로 용도지역을 조정하여 관리하거나 개발제한구역 내 집단취락지구로 재지정하여 정주환경 개선을 지원
- ② (지구단위계획 재정비) 주거지역 이상의 현 용도지역을 유지한 채 도시계획시설만 축소 또는 폐지하는 경우 지구단위계획의 재정비를 통해 폐지되는 시설에 대한 기능 유지방안을 마련하고 해당 도시계획시설 부지에 대해서는 공공기여 방안 제시를 전제로 개발행위를 허용
- ③ (정비사업 추진) 기존 시가지나 역세권 등에 인접한 개발압력이 높은 지역은 주변 지역의 기반시설 용량 및 경관이 저해되지 않는 범위 내에서 용도지역 상향 조정, 적용 가능한 개발사업 유형 확대, 정비구역 지정요건 완화 등을 통해 정비사업 활성화를 유도

01. 개발제한구역 집단취락 해제지역 관리제도

집단취락의 개발제한구역 지정 사유

- 1970년대 초 구체적 현장조사 없이 정밀도가 낮은 도면을 사용하여 개발제한구역 경계 설정 작업이 진행 되면서, 이미 개발된 시가지나 인구가 밀집한 집단취락 등 개발제한구역으로 지정하기에는 불합리한 지역이 구역 내에 편입되거나 구역 경계에 걸치는 문제가 발생함

집단취락의 개발제한구역 해제 경위

- (취락정비지침: 1993) 구역불변의 원칙하에 구역 내 주민들의 불편해소 대책의 일환으로 「개발제한구역내 취락정비지침」을 제정하여 취락정비사업 시행을 허용
- (취락현황조사: 1998) 개발제한구역 조정을 전제로 한 제도개선 방향 설정을 위해 집단취락의 유형 및 규모, 취락 내 건축물 등에 대해 정밀실태조사를 실시
- (대규모 취락 우선해제: 1999) ‘개발제한구역 제도개선방안’에서 인구 1천 인 이상의 대규모 집단취락 등은 도시계획(권역별 광역도시계획) 수립 전이라도 우선 해제하기로 결정
- (20호 이상으로 해제대상 확대: 2001) 주민들의 민원을 고려하여 집단취락의 해제 기준을 당초(1천 인 이상) 보다 크게 낮추어 주택 호수 20호 이상으로서 면적 1만㎡당 10호 이상의 밀도를 갖는 취락으로 대폭 완화

2002년 이후 집단취락 해제지역 관리제도 변화 과정

- 개발제한구역 집단취락의 해제 원칙이 확립된 2002년 이후 현재까지 수차례에 걸쳐 집단취락의 해제 기준(해제 대상, 해제 가능 면적, 해제 총량)과 해제 후 관리 방안(용도지역, 지구단위계획, 정비사업)에 대한 기준이 변화함

표 1 개발제한구역 집단취락 해제 기준 및 해제 후 관리방안 변천 과정

구분	2001 (해제지침 제정)	2002	2007	2008	2009	2011	2012	2014	2016	2017
해제 기준	해제 대상 취락 규모	주택호수 20호, 호수밀도 10호/ha	-	-	-	주택 호수 산정 시 제조업소 제외	이축도 주택1호로 산정	-	-	-
	해제 가능 면적	주택1호당 1,000㎡+ 도시계획시설 부지 등	-	-	-	-	도시계획시설 면적 조정 및 취락정비 사업 시 해제면적 변경 가능 도시계획시설 폐지 시 해제지침 우선 적용	-	정비사업 추진 시 해제 가능 총량을 활용하여 해제 가능 면적의 30%까지 추가 해제 가능	도시계획시설 면적 조정 시 해제 가능 면적 기준 미적용
	해제 총량	사·군별 해제 가능 총량에 포함	-	-	-	해제 총량 별도로 인정	-	-	-	-
해제 후 관리 방안	용도 지역	보전녹지지역 해제원칙, 기반시설 정비 시 전용 또는 제1종 일반 주거지역 허용 (단, 국민임대 주택사업 시 제1종일반주거지역 이상 허용)	자연녹지지역 해제 원칙으로 변경 (단, 난개발 우려 시 보전녹지지역)	전용주거지역을 제1종전용주거지역으로 한정	대규모취락 (300호 또는 1천 인 이상) 또는 기존시가지 등과 결합개발 시 중밀도개발* 허용(공원 및 임대주택 비율 확보시)	-	중규모 취락 (100~299호) 제2종전용 주거지역 (5층 이하) 허용	대규모 취락 내 (1천 호 또는 3천 인 이상) 근린상업 및 준공업지역 허용(5% 미만)	기존 시가지 연접 취락에 근린상업 및 준공업지역 허용	-
	지구 단위 계획	자율선택 (수립 시 용도지역, 해제면적상 유리)	50호 이상 수립 의무화	-	-	모든 취락 수립 의무화	-	-	-	장기미집행시설 발생방지를 위해 중기지방 재정계획과 연동 의무화
	정비 사업	주거환경개선사업, 도시개발사업 및 도시계획사업	-	-	주민조합의 재건축·재개발·주거환경개선 사업	-	-	도시개발사업 환지방식 추가	-	단일 취락 내 복수의 정비사업 유형 적용 가능

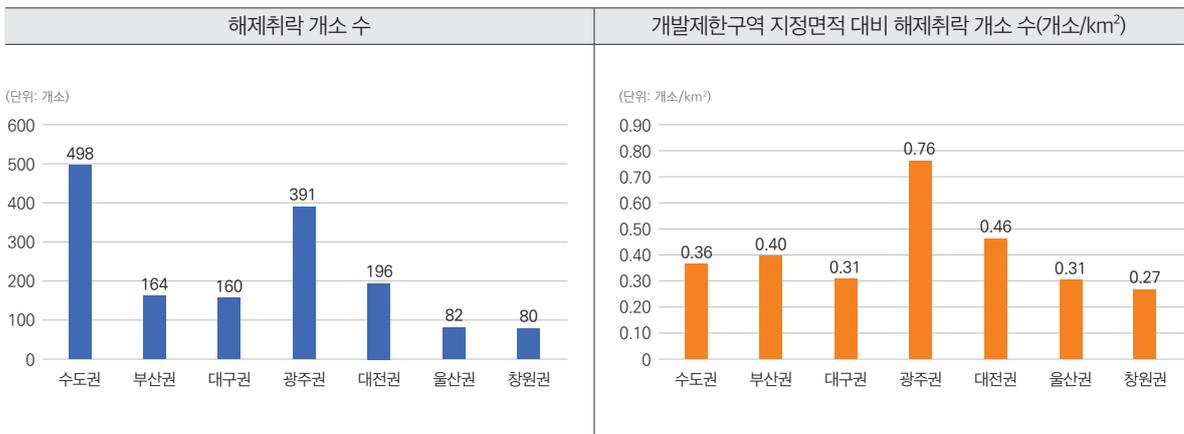
* 2012년 8월 24일 「도시·군관리계획수립지침」 개정으로 ‘중밀도 개발’을 ‘제2종일반주거지역’으로 명시.
 자료: 국토교통부, 2018: 40. <표 II-12>의 내용을 일부 재편집.

02. 개발제한구역 집단취락의 해제 이후 관리실태 및 문제점

집단취락 해제 현황

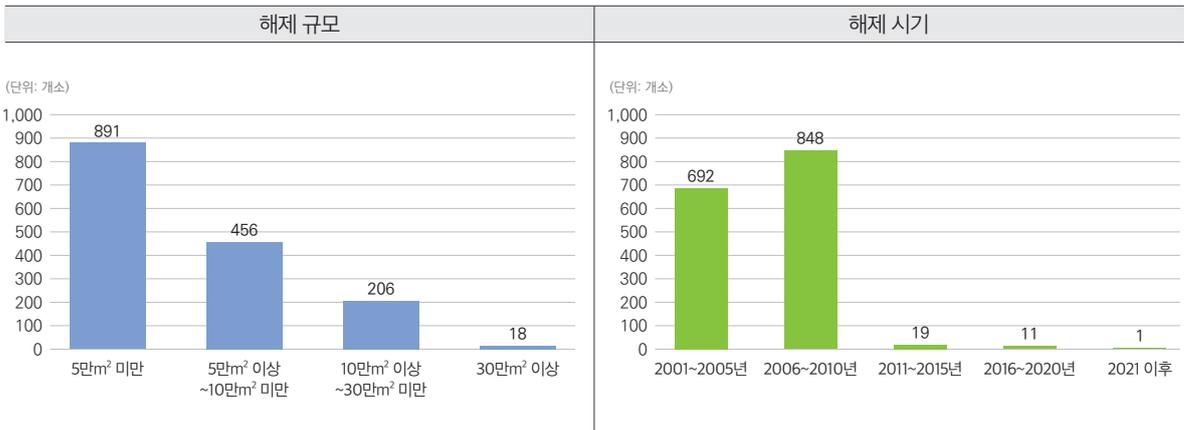
- (해제취락 수) 현황조사 결과, 전국에 남아있는 개발제한구역 해제취락은 총 1,571개소로, 이 중 개발제한구역 면적이 가장 넓은 수도권에 가장 많은 498개소가 분포. 한편, 개발제한구역의 대부분이 농지인 광주권은 면적이 유사한 타 권역에 비해 많은 해제취락이 분포
- (해제 규모) 지형적인 차이로 인해 권역별 집단취락 해제 규모의 차이는 존재하나, 현존하는 해제취락의 절반(56.7%) 이상은 5만㎡ 미만의 소규모로 해제
- (해제 시기) 2010년까지 집단취락의 대부분(1,540개소)이 해제되었으며, 2011년 이후로는 매년 0~2개소 이내 수준으로 거의 해제지역이 발생하지 않음

그림 1 권역별 개발제한구역 해제취락 개소 수 및 개발제한구역 지정면적 대비 해제취락 개소 수



자료: 전국 개발제한구역 집단취락 해제지역 현황조사(2022년 4월 말 기준), 국토교통통계누리 개발제한구역 현황(2021년 말 기준, <https://stat.molit.go.kr/>).

그림 2 권역별 개발제한구역 집단취락 해제 규모 및 해제 시기



자료: 전국 개발제한구역 집단취락 해제지역 현황조사(2022년 4월 말 기준).

해제취락의 용도지역 지정 및 변경 현황

- (지정) 대부분의 권역에서 집단취락 해제 시 지구단위계획을 수립하여 제1종일반주거지역으로 용도지역을 상향조정하였으며(81.2%), 대전권만 지구단위계획을 수립하였더라도 대부분(85.2%) 자연녹지지역으로 지정하여 관리 중
- (변경) 그간 101개 개발제한구역 집단취락 해제지역에서 총 102건의 용도지역 변경이 발생하였으나, 대부분(84건) 일단 자연녹지지역으로 해제한 후 지구단위계획을 수립하여 제1종일반주거지역으로 상향 조정된 경우임

해제취락 내 건축물의 변화 양상

- (해제 이후 신축된 건축물의 연면적) 현존하는 해제취락에서 전체 건축물 연면적의 61.6%가 지난 20년 동안 새로이 건축되었으며, 상대적으로 개발 압력이 높은 수도권(72.7%)과 부산권(67.2%)에서 그 비율이 높게 나타남
- (해제취락 내 건축물의 용도) 현존 해제취락 내 건축물의 연면적 중 단독주택(34.7%)의 연면적 비율이 가장 높으나, 신축 건축물만 살펴보면 소매점(18.1%)의 비율이 단독주택(16.9%)보다 높고 제조업소(15.7%)가 그 다음을 차지하여 해제 이후 주거지 기능이 상업·업무나 공업기능으로 변화 중임을 알 수 있음

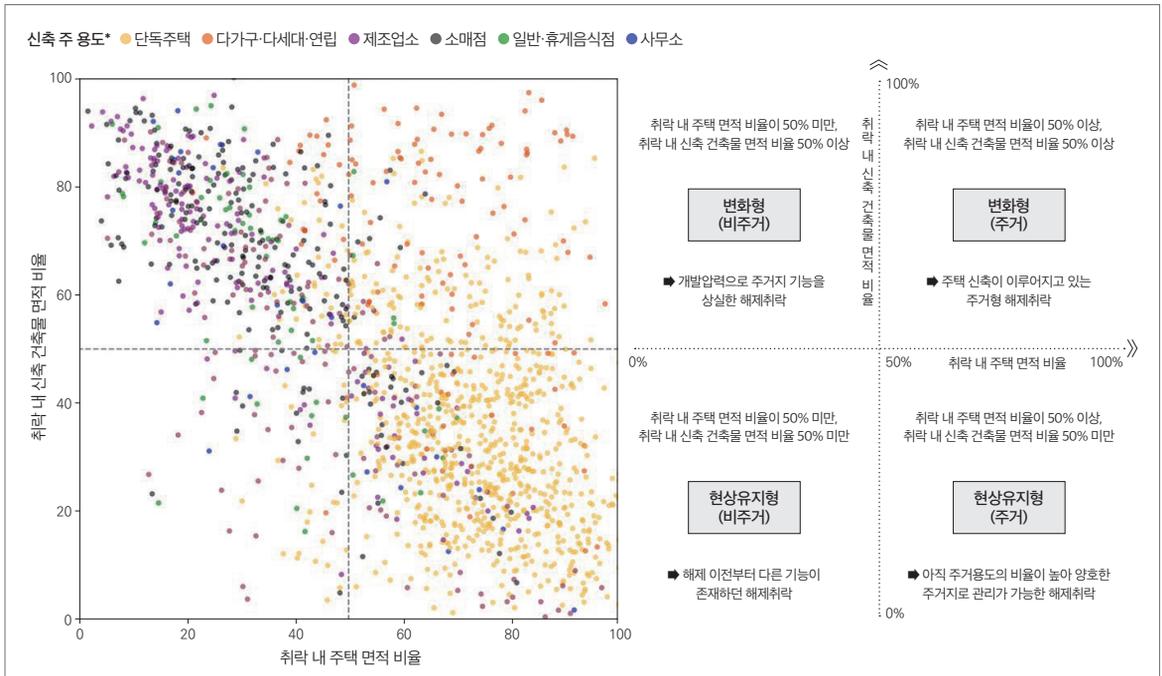
표 2 개발제한구역 해제취락 내 상위 5종 건축물 용도의 연면적

순위	해제취락 내 전체 건축물			건축연령 20년 이하 건축물			건축연령 20년 초과 건축물		
	건축물 용도	연면적(m)	비율(%)	건축물 용도	연면적(m)	비율(%)	건축물 용도	연면적(m)	비율(%)
1	단독주택	6,806,905	34.7	소매점	2,190,270	18.1	단독주택	4,769,137	63.3
2	소매점	2,321,264	11.8	단독주택	2,037,768	16.9	축사	566,146	7.5
3	제조업소	1,990,414	10.2	제조업소	1,895,034	15.7	창고	348,846	4.6
4	사무소	1,154,730	5.9	사무소	1,050,246	8.7	일반음식점	262,784	3.5
5	다가구주택	918,649	4.7	다세대주택	825,427	6.8	다가구주택	138,355	1.8

자료: 건축데이터 개방 건축물대장 총별 개요(2022년 1월 기준) 및 해제취락 구역 경계 자료를 활용하여 저자 작성.

- (건축물 변화에 따른 해제취락 유형화) 해제취락 내 건축물의 총 연면적 중에서 '주택이 차지하는 비율(가로축)'과 '신축 건축물 비율(세로축)'을 기준으로 보면 해제취락의 변화 양상은 [그림 3]과 같이 네 가지로 유형화가 가능

그림 3 취락 내 주택 및 신축 건축물 연면적 비율에 근거한 개발제한구역 집단취락의 해제 이후 변화 유형 구분 결과



*신축 주 용도*는 각 해제취락에서 건축된 신축 건축물 연면적 중 가장 많은 비율을 차지하고 있는 건축물의 용도임.
 자료: 건축데이터 개방 건축물대장 총별 개요(2022년 1월 기준) 및 해제취락 구역 경계 자료를 활용하여 저자 작성.

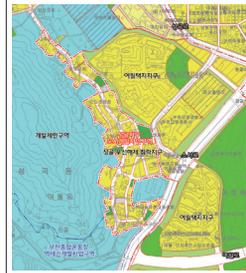
해제취락의 지구단위계획 수립 및 변경 현황

- (수립·변경 현황) 현존 해제취락의 93.2%(1,464개소)에 지구단위계획이 수립되어 있으며, 최초 지구단위계획 수립 이후 절반이 넘는 774개 취락에서 변경이 발생
- (변경사유) 해제 이후 지구단위계획을 변경한 사유의 61.4%가 도시계획시설 결정 변경으로, 도시계획시설 중에서도 도로·주차장 등과 같은 교통시설의 변경이 전체 변경 건수의 42.2%로 가장 높은 비중을 차지

해제취락의 정비사업 시행 현황

- 해제취락 자체적으로 개발 또는 정비사업이 추진된 사례는 전국적으로 경기도 내 4개 취락에 불과하며, 이들 취락의 경우 주변 지역의 개발 압력이 높고 사업추진 과정에서 공공의 적극적인 지원이 있어 사업이 가능했던 것으로 판단됨

표 3 경기도 개발제한구역 해제취락 정비사업 추진 사례

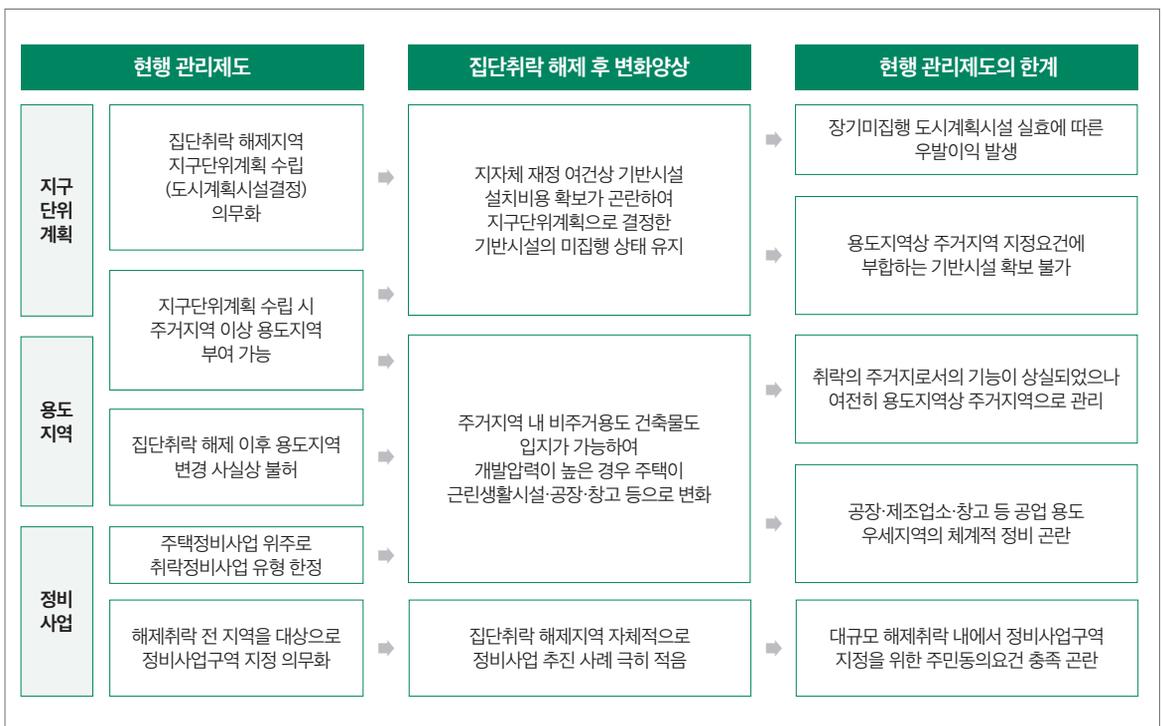
구분	구리 딸기원2지구	광명 구름산지구	부천 성골지구	김포 은행정지구
개발제한구역 해제일자	2001년 10월	2001년 4월 2007년 12월 2015년 7월(추가해제)	2005년 6월	2006년 8월
사업지구면적	84,023㎡	772,855㎡	65,393㎡	169,876㎡
사업시행자	주택재개발조합	광명시장	부천시장	도시개발사업 추진위원회
사업방식	주택재개발정비사업	도시개발사업(한지)	도시개발사업(한지)	도시개발사업(한지)
토지이용계획도 (도시관리계획도)				

자료: 경기도, 2021. 도시계획위원회 심의자료. 내부자료.

개발제한구역 집단취락 해제지역 관리의 문제점

- 용도지역, 지구단위계획, 정비사업 등 현행 집단취락 해제지역 관리제도로는 취락 내 계획된 기반시설의 미집행, 기존 주택이 근린생활시설·공장·창고 등 비주거용도로 변경되어 주거지 기능이 상실되는 상황 등에 대한 대응이 곤란

그림 4 현행 개발제한구역 집단취락 해제지역 관리제도의 한계



자료: 저자 작성.

03. 개발제한구역 집단취락 해제지역의 계획적 관리방안

[관리방안 1] 녹지지역 또는 개발제한구역 내 집단취락지구로 조정 관리

- 개발압력이 낮고 지구단위계획의 집행가능성이 없는 경우 주민 동의를 전제로 지구단위계획구역의 결정을 해제하고 녹지지역으로 용도지역을 하향 조정하거나 개발제한구역 내 집단취락지구로 재지정하여 정주환경 개선을 지원

[관리방안 2] 기반시설 기능 유지를 전제로 한 지구단위계획 재정비

- 주거지역 이상의 현 용도지역을 유지한 채 도시계획시설만 축소 또는 폐지하는 경우 지구단위계획을 재정비하여 폐지되는 시설에 대한 기능 유지방안을 마련하고 해당 도시계획시설 부지에 대해서는 공공기어를 전제로 개발행위를 허용

[관리방안 3] 취락의 특성에 맞는 정비사업 추진

- 주택정비사업 추진 시 주변 지역의 기반시설 용량 및 경관이 저해되지 않는 범위 내에서 용도지역 상향 조정, 적용 가능한 개발사업 유형 확대, 정비구역 지정요건 완화 등을 통해 정비사업 활성화 유도
- 공업 용도 건축물이 우세한 집단취락 해제지역은 준산업단지, 공업지역정비구역 등으로 지정하여 계획적 정비 유도

그림 5 개발제한구역 집단취락 해제지역의 관리방안

기본방향	주택지로서의 양호한 정주환경 유지	용도지역에 부합하는 적정 기반시설 확충	도시계획 변경에 따른 과도한 우발이익 발생 억제
목표	개발제한구역 해제 이후 취락 여건에 맞는 관리방안 적용		
관리방안	관리방안1	관리방안2	관리방안3
	녹지지역 또는 개발제한구역 내 집단취락지구로 조정 관리	기반시설 기능 유지를 전제로 한 지구단위계획 재정비	취락의 특성에 맞는 정비사업 추진
적용조건	개발압력이 낮아 지구단위계획의 집행가능성이 낮고, 주민들이 양호한 정주환경 유지를 원하는 경우	주거지역 이상 용도지역을 유지한 채 도시계획시설만 축소 조정 또는 폐지할 경우	개발압력이 높은 기존 시가지 인접 지역 또는 공업 용도로 건축물의 용도변경이 과도하게 진행된 경우
주요내용	(주민동의를 전제로) • 지구단위계획구역을 해제하고 녹지지역으로 용도지역을 하향 조정하여 관리 • 개발제한구역 내 집단취락지구로 재지정하여 주민지원사업을 통해 정주환경 개선 지원	• 지구단위계획으로 결정한 도시계획시설이 실효되더라도 취락 내 기반시설 기능이 유지되도록 방안 마련 • 도시계획시설결정 실효 부지 내 공공기어를 전제로 개발행위 허가	• 주택정비사업 추진 시 개발밀도 상향 조정 허용, 정비사업의 유형 확대 및 구역 지정요건 완화 • 공업 용도 건축물이 우세한 취락은 준산업단지, 공업지역정비구역 등으로 지정하여 계획적 정비 유도
적용가능 취락유형	현상유지형(주거-비주거)	변화형(주거-비주거), 현상유지형(주거)	변화형(비주거), 현상유지형(주거)

참고문헌

건축데이터 개방. 건축물대장 총별 개요(2022년 1월 기준). <https://open.eais.go.kr>.

경기도. 2021. 도시계획위원회 심의자료 내부자료.

국토교통부. 2018. 개발제한구역 해제 관련 공공성 및 합리성 제고방안 연구.

국토교통통계누리. 2021. 개발제한구역 현황(2021년 말 기준). <https://stat.molit.go.kr>.

※ 이 브리프는 “김중은, 유재성, 이다예, 이우민. 2022. 개발제한구역 집단취락 해제지역의 계획적 관리방안 연구. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.

- 김중은 국토연구원 도시연구본부 연구위원(jekim@krihs.re.kr, 044-960-0235)
- 유재성 국토연구원 도시연구본부 부연구위원(jsyou@krihs.re.kr, 044-960-0361)
- 이다예 국토연구원 도시연구본부 부연구위원(dylee@krihs.re.kr, 044-960-0208)
- 이우민 국토연구원 도시연구본부 연구원(wmlee@krihs.re.kr, 044-960-0651)